Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/11135

23. 06. 98

Entschließungsantrag

der Abgeordneten Oswald Metzger, Rita Grießhaber, Christine Scheel und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

zu der Beratung der Großen Anfrage der Abgeordneten Dr. Joseph-Theodor Blank, Albert Deß, Peter Götz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU sowie der Abgeordneten Cornelia Schmalz-Jacobsen, Dr. Max Stadler und der Fraktion der F.D.P.
– Drucksachen 13/9467, 13/10540 –

Lage der Städte, Gemeinden und Kreise

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die finanziellen Schwierigkeiten, in der sich Städte und Gemeinden befinden, verschärfen sich zunehmend. Die finanzielle Misere zwingt die Kommunen zu drastischen Sparmaßnahmen: Investitionen werden deutlich verringert, Personal wird abgebaut, städtische Dienstleistungen werden reduziert, die Unterstützung von Vereinen und Bürgerinitiativen wird eingestellt. Die Finanzprobleme der Kommunen haben sich nicht nur in quantitativer Hinsicht verschlechtert, vielmehr muß von einer tiefgreifenden strukturellen Krise des Gemeindefinanzsystems ausgegangen werden. Die Bundesregierung hat diese Entwicklung nicht verhindert, sie hat vielmehr dazu beigetragen, daß die Finanzgrundlagen der Kommunen immer weiter erodiert sind. Die kommunalen Gestaltungsspielräume wurden in den letzten Jahren drastisch eingeengt und die Aufgabenerfüllung der Kommunen ist vielfach nicht mehr gewährleistet: Einen wesentlichen Anteil daran haben die weitgehend festgelegten Sozialhilfeausgaben.

Die Bundesregierung hat kein Konzept entwickelt, das eine grundlegende Reform der Gemeindefinanzen ermöglicht. Die Änderung der Gewerbesteuer, gekoppelt mit einem neuen Anteil der Gemeinden an der Umsatzsteuer, entspricht weder in der grundsätzlichen Ausgestaltung noch in den Detailregelungen einer ausgereiften Konzeption einer mittel- und langfristig tragfähigen Neuordnung der Gemeindefinanzen. Hinzu kommt, daß diese Änderungen ausschließlich unter der Leitidee der Unternehmensteuerreform stehen, die ihrerseits jedoch ebenfalls nicht über-

zeugen kann. Angesichts der jahrelangen, intensiven Reformdiskussionen handelt es sich um eine Minimallösung, die die vielen Schwächen der Gewerbesteuer nicht beseitigt, gleichzeitig aber auch keine grundlegenden Verbesserungen für die Finanzausstattung der Gemeinden bringt. Es zeigt sich immer deutlicher, daß die starke Streuung der Gewerbesteuer aufgrund der Aushöhlung der Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer zunehmend zu einem Sprengsatz für die Finanzautonomie der Gemeinden geworden ist. Gerade die Steuern mit Hebesatzrecht (d. h. vor allem die Gewerbesteuer) verlieren dadurch in strukturschwachen Kommunen zugunsten allgemeiner und zweckgebundener Zuweisungen an Bedeutung.

1. Finanznot der Kommunen

   Die Finanzlage der Kommunen ist verheerend. Die kommunalen Gesamtausgaben haben sich inzwischen auf das Niveau von 1992 reduziert (281,9 Mrd. DM in 1997). Die Ausgaben der Kommunen für Investitionen haben sich allein in 1997 um 5,7 % verringert. Die Sachinvestitionsquote in den alten Ländern ist im Jahr 1982 von 24,4 % auf 15,7 % in 1997 gefallen. Sogar in den neuen Ländern, wo Investitionen dringend notwendig sind, ist sie von 27,9 % (1991) auf 25,1 % (1997) gefallen. Offenbar gelingt es den Kommunen immer seltener, insbesondere in den ostdeutschen Städten, die notwendigen investiven Eigenmittel zum Ausbau ihrer Infrastruktur aufzubringen. Die Ursachen liegen nicht nur in den Steuerausfällen, wie sie vor allem bei der Einkommensteuer zu beobachten sind: Das Aufkommen aus der veranlagten Einkommensteuer reduzierte sich von 41,5 Mrd. DM 1992 auf 5,8 Mrd. DM in 1997. Viel schwerwiegender sind die strukturellen Finanzierungslasten, die den Kommunen kaum noch eigenständige Ausgabenpolitik ermöglichen. Das kommunale Finanzierungsdefizit betrug 1997 ca. 9 Mrd. DM. Insgesamt sind die Zuweisungen der alten Länder an die kommunalen Verwaltungs- und Vermögenshaushalte 1997 um 5,5 % und die der neuen Länder um 3,1 % gesunken.

   Insgesamt heißt dies für die Gemeinden, und dieses wird auch aus den Antworten der Bundesregierung auf die Großen Anfragen deutlich: Die finanzielle Zwangslage, in der die Städte und Gemeinden aufgrund ihrer explodierenden Ausgaben insbesondere im Sozialbereich geraten, läßt ihnen keinen Gestaltungsspielraum mehr.

2. Gewerbesteueränderung mit ungewissen Konsequenzen

   Es ist unklar, wie sich der Wegfall der Gewerbekapitalsteuer ab 1. Januar 1998 auswirkt. Trotz der dafür eingeräumten Umsatzsteuerbeteiligung von 2,2 % gibt es Gewinner und Verlierer. Städte und Gemeinden, bei denen der Anteil an der Gewerbekapitalsteuer bisher über 12 % des gesamten Gewerbesteueraufkommens beträgt, verlieren durch die Neuregelung. Je geringer dagegen der Gewerbekapitalsteueranteil ausfällt, desto mehr profitieren die Kommunen von der Reform. Zwar wird der Kommunale Finanzausgleich hier vielfach korrigierend eingreifen. Dies wirkt sich jedoch erst zeitverzögert im

Jahr 2000 aus. Wichtig ist, daß der vorgesehene Härteausgleich die Verluste bei den Verlierern der „Ministeuerreform" abdeckt. Der Gesetzgeber hat in § 5 b Abs. 2 Satz 3 die Möglichkeit geschaffen, nach Maßgabe landesrechtlicher Regelungen an Gemeinden, die besondere finanzielle Nachteile erleiden, bis zu 20 % des Anteils der auf die einzelnen Länder entfallenden gemeindlichen Umsatzsteuer zu verteilen. Von dieser Möglichkeit haben bisher Bayern und Hessen Gebrauch gemacht. Diese Möglichkeiten sind auch deshalb besonders wichtig, da die Prognosen zum Umsatzsteueraufkommen im Jahr 1998 mit Unsicherheit behaftet sind.

Für die Gesamtheit der westdeutschen Städte und Gemeinden rechnet der Städtetag 1998 infolge der Gewerbekapitalsteuerabschaffung mit einem Rückgang der verbleibenden Gewerbesteuereinnahmen um 11,5 % nach Abzug der Gewerbesteuerumlage. Ob die Gegenfinanzierungsmaßnahmen der Gewerbekapitalsteuerabschaffung ausreichen, um die Verluste auszugleichen, ist insbesondere für die Jahre 1998 und 1999 nicht sicher. Hinzu kommt: Von der Erhöhung der Mehrwertsteuer zum 1. April 1998 sehen die Kommunen nichts, denn dieses Steuermehraufkommen dient voll dazu, den Rentenversicherungsbeitrag auf 20,3 % zu halten. Auch die Einnahmen aus Gebühren und Beiträgen wirken da nicht entgegen: In den Jahren 1995 und 1996 gab es nur, entgegen aller Vorurteile, einen leichten Anstieg des Aufkommens um 2,6 % jährlich. Das Potential für Erhöhungen ist aber auch weitgehend ausgeschöpft.

Der erste Versuch (festgelegt im Jahressteuergesetz 1995) zur Erfassung des notwendigen gemeindescharfen Umsatzsteuerverteilungsschlüssels für 1995 (Erfassung der Daten von den einkommenssteuerpflichtigen natürlichen Personen und Personengesellschaften mit Einkünften aus Gewerbebetrieb und aus freiberuflicher Tätigkeit im Rahmen der Lohn- und Einkommensteuerstatistik sowie von den Körperschaftsteuerpflichtigen im Rahmen der Körperschaftsstatistik) ist gescheitert und die Erhebung wurde ausgesetzt. Nun wurde in einer Arbeitsgruppe ein neuer Schlüssel festgelegt, der erfolgreicher sein soll. Die Unsicherheit über die Wirksamkeit dieses neuen Schlüssels macht die finanziellen Perspektiven der Kommunen weiterhin unsicher.

3. Erosion der Gewerbesteuer

Die Rolle als Instrument des Interessenausgleichs zwischen örtlichen Unternehmen und als Katalysator der Gewerbeansiedlung hat die Gewerbesteuer inzwischen weitgehend verloren. Infolge zahlreicher Eingriffe des Gesetzgebers ist diese Steuer faktisch zu einer Großbetriebsteuer geworden. Wenn nur noch vergleichsweise wenige Unternehmen von der Steuerzahlung betroffen sind, wird auch das Hebesatzrecht der Gemeinden ausgehöhlt. Das Aufkommen der Gewerbesteuer führt damit zu großen Steuerkraftunterschieden zwischen Gemeinden gleicher Größe und Funktion, gleichzeitig ist das Aufkommen

konjunkturellen Schwankungen unterworfen, wodurch eine stetige Aufgabenerfüllung der Gemeinden erschwert wird.

Sowohl auf der Unternehmensseite als auch auf der Seite der Gemeinden zeigen sich Mängel: Verzerrungen ergeben sich dadurch, daß Dauerschuldzinsen und Dauerschulden nur noch zur Hälfte bei der Feststellung des Gewerbeertrags hinzugerechnet werden. Dies behindert eine bessere Eigenkapitalausstattung, da die Finanzierung durch Fremdkapital begünstigt wird und die Finanzierung durch Eigenkapital diskriminiert wird.

Verteilungspolitische Mängel zeigen sich darin, daß die Gewerbesteuer nicht alle Wirtschaftsbereiche erfaßt: Freie Berufe, Landwirtschaft, Bahn AG, Postunternehmen, öffentliche Unternehmen sind nicht einbezogen. Dadurch ergeben sich wirtschaftsstrukturelle und regionale Verzerrungen und zugleich widerspricht dies dem Gedanken der finanziellen Äquivalenz. Die unsystematische Erfassung der Produktionserträge, der geringe Kreis der Steuerpflichtigen und eine Besteuerungsgrundlage, die durch immer großzügigere Einräumung von Freibeträgen beschnitten wurde, haben die Gewerbesteuer insgesamt zu einer Sondersteuer für mittlere und große Unternehmen werden lassen: Nur noch etwa 30 % aller Gewerbebetriebe unterliegen der Gewerbesteuer.

Auf der Gemeindeseite hat die Aushöhlung der Gewerbesteuereinnahmen zu einem Bedeutungsverlust der Gewerbesteuer im Rahmen der Gemeindeeinnahmen geführt. Zwar ist das Volumen der Gewerbesteuer mit ca. 34,8 Mrd. DM (1997) im Zeitablauf immer weiter angestiegen. Diese Einnahmen kommen jedoch nur teilweise den Kommunen zugute. Die Ursache ist die deutliche Erhöhung der Gewerbesteuerumlage. Schließlich ergeben sich Aufkommensdisparitäten in regionaler Hinsicht: Das Gewerbesteueraufkommen wurde zunehmend davon abhängig, ob die ortsansässigen Betriebe groß oder klein, arbeits- oder kapitalintensiv, ertragsstark oder -schwach waren.

4. Föderale Ungleichgewichte

Die derzeitigen Regelungen der Finanzverfassung sind eine wesentliche Ursache für die Finanzlage der Kommunen. Sie sind ein „System organisierter Unverantwortlichkeit", die vor allem durch die vielfältigen finanziellen Verflechtungen vertikaler und horizontaler Art begünstigt werden. Die Gesetzgebung von Bund und Ländern beeinträchtigt zunehmend die Finanzautonomie der Gemeinden. Gleichzeitig wird den Kommunen über die von Bund und Ländern beschlossenen Leistungsgesetze eine steigende Zahl von Aufgaben übertragen. Bei der Sozialhilfe liegt die Gesetzgebungskompetenz beim Bund – die Gemeinden dürfen die Kosten tragen. Die Folge: Die Lasten der Sozialhilfe können die Kommunen kaum noch tragen. Auch wenn es 1997 durch die Auswirkungen der Pflegeversicherung zu deutlichen Absenkungen der „Sozialhilfeausgaben in Einrichtungen" kam, muß langfristig mit steigenden Lasten gerechnet werden:

- Mehrausgaben sind durch die 3. Stufe der Gesundheitsreform durch die Ersatz- und Ergänzungsfunktion der Sozialhilfeträger z. B. bei den Zuzahlungen zur Krankenhausbehandlung zu erwarten.
- Für die Umsetzung der Garantie eines Kindergartenplatzes hatten die Gemeinden nach Auskunft der Bundesregierung im Zeitraum 1993 bis 1995 jährliche Ausgaben in Höhe von durchschnittlich 11,4 Mrd. DM zu leisten. Dieses hat zu einer Ausgabensteigerung für die Jugendhilfe von 1240 % im Zeitraum 1982 bis 1995 geführt.
- Seit 1992 sind für die Bürgerkriegsflüchtlinge aus Bosnien-Herzegowina 15 Mrd. DM durch die Kommunen geleistet worden.
- Die Kosten der zunehmenden Arbeitslosigkeit betrugen 1996 nach Angaben der Bundesanstalt für Arbeit für die Gemeinden 22,4 Mrd. DM. Diese dürften sich für 1997 deutlich erhöht haben. Durch die geplante aber gerade noch abgewendete Abschaffung der originären Arbeitslosenhilfe wären die Sozialhilfeträger noch zusätzlich belastet worden.

5. Vernachlässigung ökologischer Aspekte im Gemeindefinanzsystem

Die Bundesregierung hat es bisher versäumt, eine ökologisch orientierte Reform des Gemeindefinanzsystems einzuleiten. So kann die Grundsteuer als zweite wichtige Gemeindesteuer mit Hebesatzrecht bisher nicht dazu genutzt werden, die Verwendung des Produktionsfaktors Boden ökologisch auszurichten. Die Inanspruchnahme zusätzlicher Siedlungsflächen ist ungebrochen, fortlaufend gehen unersetzbare Natur- und Kulturlandschaftsflächen verloren. Diese Art der Bodennutzung erzeugt gravierende landschafts- und auch siedlungs- und verkehrsökologische Nachteile.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

eine systematische Reform der Gemeindefinanzierung durchzusetzen. Oberstes Ziel der Reform ist eine strukturelle Verbesserung der Gemeindefinanzen, die die kommunale Finanzautonomie gewährleistet und zugleich die quantitative bedarfsgerechte Finanzausstattung der Gemeinden garantiert. Die Selbstverwaltungsgarantie des Grundgesetzes, die auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung umfaßt (Artikel 28 Abs. 2 GG), muß endlich mit Leben erfüllt werden. Die von allen früheren Regierungen zu verantwortenden Fehlentwicklungen müssen korrigiert werden. Die Reform der Gewerbesteuer ist dabei nur eine Komponente der Reform des Gemeindefinanzsystems. Zusätzlich müssen weitere Elemente des Gemeindefinanzsystems mit einbezogen werden. Dies gilt insbesondere für den Zusammenhang von Aufgaben- und Ausgabenzuordnung zwischen den föderalen Ebenen und die stärkere Berücksichtigung ökologischer Gesichtspunkte im kommunalen Finanzsystem.

1. Reformder Gewerbesteuer

Eine Kommunalsteuer soll auch Städten und Gemeinden mit relativ ertragsschwacher Wirtschaft ein angemessenes Steueraufkommen ermöglichen. Um dies zu erreichen, muß zuerst die Abhängigkeit der Gemeinden von wenigen großen Betrieben beendet werden. Eine wesentlicher Baustein der Gemeindefinanzreform ist die Sicherung und Revitalisierung der Gewerbesteuer. Dazu gehört vor allem die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer. Deshalb müssen folgende Eckpunkte berücksichtigt werden:

- Revitalisierung der Gewerbesteuer.

  Die Gewerbesteuer ist auf mehr Schultern zu verteilen. Die Gewerbesteuerpflicht muß auf alle Unternehmen im Sinne des Umsatzsteuerrechts ausgedehnt werden. Für eine Revitalisierung der Gewerbesteuer ergeben sich deshalb folgende Konsequenzen:

  – Der Kreis der Steuerpflichtigen wird um die freien Berufe und die Anbieter öffentlicher Dienstleistungen erweitert. Ausnahmen für Ärzte, Rechtsanwälte u. a. Freiberufler, die über eine Gebührenordnung abrechnen und damit eine Gewerbesteuer nicht (sofort) in einen Preisbildungsprozeß am Sachgüter- und Dienstleistungsmarkt umsetzen können, sollten erfaßt werden, denn auch in anderen Wirtschaftsbereichen, die gewerbesteuerpflichtig sind, erfolgt bzw. erfolgte die Preisbildung durch Genehmigungsverfahren, so z. B. bei den gesetzlichen Haftpflichtversicherungen oder bei den Stromlieferungen an Privatkunden. Ebenso lassen auch die Privatisierungen im öffentlichen Sektor die gewinnorientierte Ausrichtung des unternehmerischen Handelns Sonderbehandlungen nicht mehr gerechtfertigt erscheinen.

  – Innerhalb der Gewerbeertragsteuer werden die Abschläge bei den Hinzurechnungen zum Gewerbeertrag rückgängig gemacht, die bisher zu einer Diskriminierung des Eigenkapitals geführt haben.

  – Die jetzigen Freibeträge sollen, sofern sie nicht wesentlich zur Steuervereinfachung beitragen, weitestgehend beseitigt werden.

- Wahrung des Interessenzusammenhangs zwischen Unternehmen und Kommunen.

  Die Gewerbesteuer soll als Mittel des Interessenausgleichs zwischen örtlicher Wirtschaft und den kommunalen Finanzanforderungen erhalten bleiben. Eine mit der Erneuerung der Gewerbesteuer einhergehende Reform der Gemeindefinanzierung muß das eigenständige Finanzierungsbewußtsein und den Finanzierungswillen der Gemeinden erhalten. Die Gemeindesteuer muß deshalb an der Produktion oder der Wertschöpfung in einer Gemeinde anknüpfen. Damit kann den Gemeinden der Anreiz erhalten

bleiben, in ihrem Bereich Unternehmen anzusiedeln und zu erhalten, um damit Arbeitsplätze zu schaffen.

- Potentiale zur Verringerung der Gewerbesteuerbelastungen.

  Mit der Ausweitung der Bemessungsgrundlage kann – bei gleichbleibenden Steuermeßzahlen – ein deutlich höheres Gesamtaufkommen der Gewerbeertragsteuer erzielt werden. Bei Berücksichtigung der zusätzlichen Einnahmen der Kommunen durch die Beteiligung an der Umsatzsteuer ergeben sich dadurch Potentiale zur Verringerung der Gewerbesteuerbelastungen für die einzelnen Unternehmen. Deshalb sollen künftig – entsprechend der Ausweitung der Bemessungsgrundlage – die Steuermeßzahlen der Gewerbesteuer verringert werden, um so die gewerbesteuerpflichtigen Unternehmen grundsätzlich in gleichem relativen Ausmaß zu entlasten.

2. Föderale Lasten neu ordnen

   Die Reform der Gemeindefinanzen muß dafür sorgen, daß künftig auch eine angemessene Verteilung der Lasten zwischen den föderalen Ebenen erfolgt. Dies gilt nicht nur für die Aufteilung der steuerlichen Lasten aus der Reform der Gewerbesteuer und der Beteiligung an der Umsatzsteuer, sondern auch für die bereits in der Vergangenheit entstandenen Ungleichgewichte zwischen Bund, Ländern und Gemeinden.

   - Sonderlasten abbauen.

     Notwendig ist eine Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen, die die bisherige systematische Benachteiligung der kommunalen Ebene beendet. Die steigenden finanziellen Belastungen der Kommunen durch bundesgesetzliche Auftragsausführung (besonders durch die Lasten der Sozialhilfe) machen eine Reform der grundgesetzlichen Regelungen des Artikels 104 a GG unumgänglich. Der Konnexitätsgrundsatz des Artikels 104 a GG, der Ausgabenlasten an Aufgabenlasten anknüpft, erweist sich für die Kommunen als Bürde, da der Bund den Kommunen Verwaltungsaufgaben zuweist, sich gleichzeitig aber von der Finanzierungsveranwortung freistellt. Der Leitsatz „Der Bund bestellt – die Kommunen bezahlen" darf nicht länger gelten: Bund und Ländern muß es verfassungsrechtlich untersagt sein, weiter öffentliche Aufgaben auf die Kommunen zu verlagern, ohne daß diesen die dafür erforderlichen Finanzmittel zur Verfügung gestellt werden. Dies erfordert zum einen eine Grundgesetzänderung und zum anderen Anpassungen der Landesverfassungen, bzw. deren strikte Handhabung. In der Finanzverfassung des Grundgesetzes muß geregelt werden, daß der Bund dann die Ausgaben für Leistungen zu tragen hat, wenn die Länder oder Kommunen Maßnahmen des Bundes ausführen, bei denen sie kein nennenswertes Ausführungsermessen haben, das Volumen der Ausgaben also durch ein Bundesgesetz vorgegeben ist.

- Strikte Anwendung des Konnexitätsprinzips auch im Verhältnis von Ländern und Kommunen.

  In den Ländern, die eine entsprechende Regelung bereits vorsehen, muß das Konnexitätsprinzip zur Geltung gebracht werden. Der Niedersächsische Staatsgerichtshof hat dazu Vorgaben formuliert, die die Gesetzgeber in Niedersachsen – wie in den anderen Ländern mit vergleichbarer Regelung – künftig zu berücksichtigen haben. Die Länder sind danach verpflichtet, für die den Kommunen übertragenen Aufgaben eine detaillierte Aufgaben- und Kostenanalyse vorzunehmen, um auf dieser Grundlage über die Kostenerstattung zu entscheiden. Sofern es nicht zu einer Vollkostendeckung kommen sollte, bedarf dies einer besonderen Begründung. Dies gibt den Kommunen Schutz gegen willkürliche Aufgabenübertragungen ohne Kostenerstattung. Zum Vorbild kann dabei die beabsichtigte Regelung in Schleswig-Holstein genommen werden. Dort soll geregelt werden, daß für den Fall, daß die Gemeinden und Gemeindeverbände durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes durch Verordnung zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichtet werden, Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen sind. Führen diese Aufgaben zu einer Mehrbelastung der Gemeinden oder Gemeindeverbände, so ist dafür ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen. Ein erster Schritt in die richtige Richtung wäre etwa die Übernahme eines Teils der Sozialhilfelasten und der Kosten der Garantie des Kindergartenplatzes durch die Bundesebene.

- Umsatzsteueranteil variabel gestalten.

  Im Zuge der Reform der Gemeindefinanzen muß zusätzlich geprüft werden, inwieweit die Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer auch für Ausgleichsmaßnahmen bei föderalen Ungleichgewichten genutzt werden kann. Geprüft werden muß insbesondere, wie durch die Verteilung der Umsatzsteuer künftige föderale Lastenverschiebungen aufgefangen werden können. Dies würde bedeuten, daß finanzielle Lasten der Kommunen, die durch den Bund veranlaßt sind, zu einem höheren kommunalen Anteil an der Umsatzsteuer führen müssen. Das Deckungsquotenverfahren nach Artikel 106 Abs. 3 und 4 GG, mit dem die Verteilung der Umsatzsteuer im Rahmen eines Vergleichs der laufenden Einnahmen mit den notwendigen Ausgaben immer wieder geändert wird, müßte dazu in analoger Weise auch auf die kommunale Ebene ausgedehnt werden. Dieser Ausgleichsmechanismus wird dann besonderes Gewicht erlangen, wenn die Gemeindeebene eine stärkere Repräsentationsfähigkeit gegenüber den anderen Staatsebenen erhält (Kommunalkammer).

- Verbesserung des Konsultationsmechanismus.

  Eine neue Finanzverfassung muß mit einer Verbesserung des Konsultationsmechanismus zwischen Bund, Ländern

und Gemeinden im Rahmen der Gesetzgebungsverfahren verbunden werden, um eine effektive Mitwirkung der Vollzugsebene bereits im Gesetzgebungsverfahren sicherzustellen. Länder und Kommunen haben dagegen allzuoft keine ausreichenden Mitwirkungsrechte. Damit könnte aber schon im Ansatz verhindert werden, daß durch bundes- und landesgesetzliche Vorgaben immer weiter zusätzliche finanzielle Lasten auf die Kommunen übertragen werden. Eine Möglichkeit bietet hierzu das (bereits in Österreich erprobte) Konsultationsverfahren, das eine Beteiligung der Kommunen im Entstehungsprozeß von Gesetzen ermöglicht. In diesem Verfahren müssen klare und verbindliche Festlegungen über die föderale Zuordnung von finanziellen Lasten gesetzlicher Regelungen getroffen werden.

3. Ökologisierung der Gemeindefinanzen

Die Gemeindefinanzen müssen stärker auf ökologische Erfordernisse ausgerichtet werden. Zunächst bleibt festzuhalten, daß im Rahmen einer grundsätzlichen ökologisch orientierten Steuerreform auch die Gewichte der föderalen Finanzen verschoben werden. Die Kommunen werden im Zuge dieser Reform darauf zu achten haben, daß sich mit der Verlagerung der Gewichte im Steuersystem hin zu einer stärkeren Ressourcensteuer (und eine relative Abkehr von der Einkommensteuer) die Einnahmesituation der kommunalen Ebene nicht verschlechtern darf. Da Ökosteuern größtenteils als Bundessteuern konzipiert sind, müssen deshalb Regelungssysteme gefunden werden, mittels derer die Kommunen in angemessener Weise am Aufkommen dieser Steuern partizipieren können. Ökologisch wirksame Maßnahmen sollten allerdings auch innerhalb des Gemeindesteuersystems eingebaut werden. Deshalb sollte als zusätzliche Komponente im Gemeindefinanzsystem die Besteuerung von Grund und Boden reformiert werden. Auf Gemeindeebene existieren zwar bereits eine Reihe von ökologisch ausgerichteten Instrumenten (Abgaben und Gebühren), jedoch sind im Zusammenhang mit den Gemeindesteuern noch keine überzeugenden Regelungen entstanden.

Ansatzpunkte ergeben sich insbesondere durch die notwendige, vom Bundesverfassungsgericht geforderte Umstrukturierung der Grundsteuer. In die Bemessungsgrundlage einer neuen Grundsteuer ist sowohl der Bodenwert als auch die Fläche einzubeziehen. Auf diese Weise kann sie Kommunen und Investoren zum sparsamen Umgang mit Flächen anregen. Gleichzeitig gehen von ihr Impulse aus, unnötige Baulücken zu schließen und die Hortung von Bauland zu unterlassen. Auf diesem Wege leistet sie einen Beitrag zur sozial gerechten und ökologisch verträglichen Bodennutzung, zur Gemeindefinanzierung, zur Dämpfung der Bodenpreise in den Ballungszentren und zur Dämpfung des Bodenpreisgefälles. Notwendig ist auch die Einführung eines Planungswertausgleichs, denn bei kommunalen Planungsentscheidungen steigt der Wert des Bodens, die Kommune muß aber erhebliche Kosten, z. B. für In-

frastrukturmaßnahmen tragen. Mit der Einführung eines Planungswertausgleichs soll u. a. das Ziel erreicht werden, Planungs- und Entwicklungskosten zwischen Kommune und Privaten gerechter aufzuteilen. Notwendig ist auch die Einführung der sog. Grundsteuer C und des zonierten Satzungsrechts. Sie ermöglichen es Kommunen einzelne, i. a. bereits erschlossene Grundstücke aus städtebaulichen Gründen stärker zu belasten und somit einer Bebauung zuzuführen. Sie leistet somit ihren Beitrag zur Refinanzierung der von der Kommune vorgehaltenen Infrastruktur.

Bonn, den 23. Juni 1998

Oswald Metzger
Rita Grießhaber
Christine Scheel
Joseph Fischer (Frankfurt), Kerstin Müller (Köln) und Fraktion



Druck: Thenée Druck, 53113 Bonn, Telefon 91781-0
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333